

MODEL IMPLEMENTASI

PROGRAM EFEKTIF DAN EFISIEN

DR. Herman H., S.Pd. M.Pd



Badan Penerbit UNM

MODEL IMPLEMENTASI PROGRAM EFEKTIF DAN EFISIEN

DR. Herman H., S.Pd. M.Pd



Badan Penerbit UNM

mohon maaf atas waktu yang telah tersita dan perhatian yang kurang terutama ketika penulis berjuang menyelesaikan disertasi ini. Saudara-saudara: Kakak Aris Hasan, Hj. Nurhayati Hasan, Hj. Dayang Hasan, Dra. Hj. Sitti Dewi Hasan, Nursiah Hasan, Dra. Hj. Sulirda Hasan, Ir. H. Sahabuddin Hasan atas support, bantuan moril dan materiil serta doa selama ini.

Penulis menyadari bahwa buku ini masih jauh dari kesempurnaan baik dari segi substansi maupun teknik penulisannya, oleh karena itu penulis mengharapkan bagi penulis selanjutnya untuk menyempurnakan.

Akhirnya dalam Doa penulis bermohon semoga semua bantuan yang telah diberikan oleh tim promotor beserta tim penguji akan mendapatkan imbalan yang berlipat ganda dari Allah SWT. Amin.

Makassar, Oktober 2016

Penulis

Herman

DAFTAR ISI

PRAKATA	iii
DAFTAR ISI	v
BAB I. PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
BAB II. KEBIJAKAN PUBLIK	7
A. Kebijakan	7
B. Perkembangan Studi Implementasi Kebijakan Publik	17
C. Implementasi Kebijakan Publik dan Proses Kebijakan	24
D. Model Pendekatan Implementasi	33
BAB III IMPLEMENTASI KEBIJAKAN	33
A. Implementasi	33
B. Model Pendekatan Implementasi	39
BAB IV MODEL IMPLEMENTASI	41
A. Model Brian W. Hogwood dan Lewis A. Gunn (1984)	41
B. Model Marilee S. Grindle (1980)	42
C. Model Edward III (1980:9-12)	43
D. Model Mazmanian dan Sabatier (1983,1986)	44
E. Model Donald Van Meter and Carl Van Horn (2002)	45
F. Model G. Shabir Cheema dan Dennis A. Rondinelli (1983:30)	46
G. Model Herman 2014	46
BAB V KEBIJAKAN PROGRAM OLAHRAGA	49
A. Kebijakan Olahraga	49
DAFTAR PUSTAKA	53

BAB 1 PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Kebijakan publik secara umum juga dapat dilihat sebagai aksi pemerintah dalam menghadapi masalah, dengan mengarahkan perhatian terhadap "siapa mendapat apa, kapan dan bagaimana". Patterson (2003:103) menyatakan bahwa kebijakan publik itu bukanlah sebuah proses yang lurus dalam artian mudah atau tidak kompleks yang terkadang lebih besar masalah yang ditimbulkan oleh proses pembuatan kebijakan publik daripada masalah yang dihadapi oleh masyarakat, karena di dalam kebijakan publik akan sangat dipengaruhi kepada siapa yang membuat dan akan memperoleh apa, kapan ketepatan pelaksanaan dan pembuatannya, serta bagaimana pembuatan kebijakan itu sendiri. Dalam administrasi publik terdapat program-program publik dilaksanakan melalui organisasi yang

hirarkis dengan kontrol yang ketat oleh pimpinan organisasi. Menurut Van Horn dan Van Meter (1975) Nilai pokok yang dikejar oleh organisasi publik adalah efisiensi dan rasionalitas. Dengan adanya kebijakan program maka tindakan yang dilakukan oleh pemerintah maupun swasta baik secara individu maupun kelompok yang dimaksudkan untuk mencapai tujuan dan sasaran yang mempunyai prioritas kebijakan.

Kebijakan olahraga nasional saat ini adalah bagaimana menjawab tantangan untuk meningkatkan olahraga prestasi untuk mencapai prestasi olahraga pada tingkat internasional Undang-Undang No. 3 Tahun 2005.

Kebijakan program olahraga prestasi dengan adanya Peraturan Presiden No. 22 Tahun 2010 tentang Program Indonesia Emas (Prima) yang mengamankan untuk meningkatkan pencapaian prestasi atlet nasional di tingkat internasional diperlukan suatu program pembinaan dan pelatihan yang sistematis, terencana, berkesinambungan dan modern. Maka untuk mewujudkan harapan yang telah diamanatkan pada Undang-Undang No. 3 Tahun 2005 tentang Sistem Keolahragaan Nasional, dan Peraturan Presiden No. 22 Tahun 2010 tentang Program Indonesia Emas, pembangunan olahraga perlu dilaksanakan secara sistematis, terpadu, berjenjang dan berkelanjutan. Program tersebut dimaksud sebagai arah kebijakan pembinaan olahraga prestasi internasional melalui implementasi program yang efektif dan efisien dengan dasar pemikiran yang rasional. Proses pembinaan olahraga yang baik pada akhirnya akan bermuara pada prestasi olahraga internasional yang dapat dibanggakan di forum internasional dan sekaligus mencerminkan harkat dan martabat bangsa

Keterpurukan prestasi olahraga di tingkat internasional diduga dipengaruhi oleh faktor proses implementasi program yang terjadi dilapangan, sebab tersebut memerlukan suatu model dalam implementasi program dengan berbagai pendekatan

integratif dalam penetapan kebijakan yang memungkinkan pembinaan dan pengembangan olahraga nasional secara harmonis, terpadu dan jangka panjang yang didukung dengan sistem pendanaan dengan prinsip kecukupan dan keberkelanjutan merupakan hal yang sangat penting dalam mendukung keberhasilan pembangunan olahraga.

Dalam *Implementasi Program Indonesia Emas* yang merupakan sistem pembinaan dan pengembangan olahraga menuju prestasi internasional, ada berapa faktor yang menurut peneliti tidak berjalan sebagaimana mestinya, sehingga perkembangan prestasi olahraga di negara kita di tingkat internasional tidak menunjukkan prestasi yang membanggakan, oleh sebab tersebut maka peneliti berusaha mengkaji lebih mendalam tentang beberapa faktor yang mempengaruhi implementasi program tersebut.

Dengan kegagalan Program Indonesia Emas pada event Olympic Games tahun 2012 maka mencoba mengkaji variabel-variabel yang mempengaruhi implementasi dari Program Indonesia Emas yaitu terdiri dari **(pertama)**, variabel komunikasi terkait intesitas sosialisasi, kejelasan komunikasi, konsistensi pemerintah dan pengelola kebijakan Program Indonesia Emas. **(kedua)**, variabel sumber daya terkait kemampuan sumber daya manusia dewan pelaksana dan satuan tugas pelaksana, penyediaan fasilitas-fasilitas yang mendukung kebijakan Program Indonesia Emas. **(ketiga)**, variabel sikap terkait persepsi, respon dan tindakan terhadap implementasi program Indonesia emas. **(keempat)**, variabel struktur birokrasi yang memiliki peran yang sangat penting dalam pembentukan struktur, pembagian tugas dan koordinasi dari para pelaksana kebijakan Program Indonesia Emas. **(kelima)**, variabel lingkungan yang berhubungan dengan kapasitas, kestabilan dan kompleksitas peran pada Program Indonesia Emas. **(keenam)**, variabel ukuran dan tujuan yang berhubungan dengan kesesuaian

dan ketepatan sasaran sesuai dengan kebijaksanaan yang ditentukan. (ketujuh), variabel politik yang terkait dengan dukungan. (kedelapan), variabel pendanaan yang terkait dengan sumber-sumber dan pengelolaan. (kesembilan), variabel rekrutmen yang terkait dengan proses rekrutmen implementator (Satlak Prima), pelatih dan atlet.

Dalam rangka meningkatkan prestasi olahraga di tingkat internasional di berbagai cabang olahraga maka pemerintah pusat mengeluarkan Peraturan Presiden No. 22 Tahun 2010 tentang Program Indonesia Emas (Prima) program untuk atlet andalan nasional yang mengamankan untuk meningkatkan pencapaian prestasi atlet nasional di tingkat internasional, dimana program pembinaan dan pelatihan yang sistematis, terencana, berkesinambungan dan modern.

Dasar masalah yang utama yang timbul dalam penelitian ini adalah harapan dan kenyataan yang terkait dengan prestasi kontingen Indonesia pada Olympic Games di London tahun 2012 dalam implementasi program Indonesia Emas yaitu pelaksanaan administrasi dimana implementator program dengan variabel-variabel yang mempengaruhi keberhasilan program Indonesia Emas. Maka pokok permasalahan dalam buku ini adalah "*Mengapa Implementasi Program Indonesia kurang berhasil pada Olympic Games tahun 2012 ?*."

Buku ini bertujuan untuk menjelaskan: (1). Mendeskripsikan Program Indonesia Emas di Kementerian Pemuda dan Olahraga, (2) menganalisa komunikasi, sumberdaya, sikap, struktur organisasi, lingkungan, ukuran-ukuran dan tujuan, politik, pendanaan dan rekrutmen dalam Implementasi Program Indonesia Emas di kementerian pemuda dan olahraga, dan (3) bangunan model Implementasi dibuat untuk Program Indonesia Emas di Kementerian Pemuda dan Olahraga.

Buku ini bisa berguna diharapkan dapat memberikan kontribusi akademik terhadap pengembangan ilmu kebijakan publik, yaitu pada implementasi kebijakan yang lebih khusus dipenerapannya pada program-program keolahragaan yang di tetapkan oleh Kementerian Pemuda dan Olahraga Republik Indonesia, yaitu dengan menganalisis variabel-variabel yang mempengaruhi serta berupaya membangun model implementasi yang sesuai dengan kondisi lapangan dan karakteristik bangsa. *Secara Praktis*, buku ini akan memberikan gambaran kepada Kementerian Pemuda dan Olahraga Republik Indonesia dalam mengambil keputusan pada Program Indonesia Emas, sehingga dapat mengoptimalkan keberhasilan kebijakan olahraga sesuai dengan Undang- UndangSistem Keolahragaan Nasional dan peraturan pemerintah tentang keolahragaan.

BAB II KEBIJAKAN PUBLIK

A. Kebijakan

Kebijakan secara etimologi, istilah kebijakan berasal dari bahasa Inggris "policy". Akan tetapi, kebanyakan orang berpandangan bahwa istilah kebijakan senantiasa disamakan dengan istilah kebijaksanaan. Padahal apabila dicermati berdasarkan tata bahasa, istilah kebijaksanaan berasal dari kata "wisdom".

Analisis kebijakan publik walaupun merupakan bagian dari studi Ilmu Administrasi Publik, tetapi bersifat multidisipliner karena banyak meminjam teori, metode dan teknik dari studi Ilmu sosial, ilmu ekonomi, ilmu politik dan ilmu psikologi. Studi kebijakan publik mulai berkembang pada awal tahun 1970-an terutama dengan terbitnya tulisan Harold D.

Laswell tentang Policy Sciences. Fokus utama studi ini adalah pada penyusunan agenda kebijakan, formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, implementasi kebijakan, dan evaluasi kebijakan. Konsep kebijakan publik menurut Thomas Dye(1981:1) adalah apa pun pilihan pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan (*public policy is whatever governments choose to do or not to do*).

Konsep tersebut sangat luas karena kebijakan publik mencakup sesuatu yang tidak dilakukan pemerintah disamping yang dilakukan oleh pemerintah ketika pemerintah menghadapi suatu masalah publik. Sebagai contoh, ketika pemerintah mengetahui bahwa ada jalan yang rusak dan dia tidak membuat kebijakan untuk memperbaikinya, berarti pemerintah sudah mengambil kebijakan. Definisi kebijakan publik dari Thomas Dye tersebut mengandung makna bahwa (1) kebijakan publik tersebut dibuat oleh badan pemerintah, bukan organisasi swasta; (2) kebijakan publik menyangkut pilihan yang harus dilakukan atau tidak dilakukan oleh badan pemerintah.

Kebijakan pemerintah untuk tidak membuat program baru atau tetap pada status quo, misalnya tidak menunaikan pajak adalah sebuah kebijakan publik. James E. Anderson (1979:3) mendefinisikan kebijakan publik sebagai kebijakan yang ditetapkan oleh badan-badan dan aparat pemerintah. Walaupun disadari bahwa kebijakan publik dapat dipengaruhi oleh para aktor dan variabel dari luar pemerintah. Dalam pandangan David Easton ketika pemerintah membuat kebijakan publik, ketika itu pula pemerintah mengalokasikan nilai-nilai kepada masyarakat, karena setiap kebijakan mengandung seperangkat nilai didalamnya (dikutip Dye, 1981). Sebagai contoh, ketika pemerintah menetapkan Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 dan kemudian diganti dengan Undang-Undang No.32 Tahun 2004 tentang pemerintah daerah, terlihat bahwa nilai yang akan dikejar adalah penghormatan terhadap nilai demokrasi dan

pemberdayaan terhadap masyarakat lokal dan pemerintah daerah.

Harold Laswell dan Abraham Kaplan berpendapat bahwa kebijakan publik hendaknya berisi tujuan, nilai-nilai, dan praktika-praktika sosial yang ada dalam masyarakat (Dikutip Dye, 1981). Ini berarti kebijakan publik tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai dan praktik-praktik sosial yang ada dalam masyarakat. Ketika kebijakan publik berisi nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat, maka kebijakan publik tersebut akan mendapat resistensi ketika diimplementasikan. Sebaliknya, suatu kebijakan publik harus mampu mengakomodasi nilai-nilai dan praktika-praktika yang hidup dan berkembang dalam masyarakat.

Proses analisis kebijakan publik adalah serangkaian aktivitas intelektual yang dilakukan dalam proses kegiatan yang bersifat politis. Aktivitas politik tersebut Nampak dalam serangkaian kegiatan yang mencakup penyusunan agenda, formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, implementasi kebijakan, dan penilaian kebijakan. Sedangkan aktivitas perumusan masalah, forecasting, rekomendasi kebijakan, monitoring, dan evaluasi kebijakan adalah aktivitas yang lebih bersifat intelektual.

James Anderson (1979:23-24) sebagai pakar kebijakan publik menetapkan proses kebijakan public sebagai berikut:

- a. Formulasi masalah (*problem formulation*): apa masalahnya? Apa yang membuat hal tersebut menjadi masalah kebijakan? Bagaimana masalah tersebut dapat masuk dalam agenda pemerintah?
- b. Formulasi kebijakan (*formulation*): bagaimana mengembangkan pilihan-pilihan atau alternatif-alternatif untuk memecahkan masalah tersebut? Siapa saja yang berpartisipasi dalam formulasi kebijakan?
- c. Penentuan kebijakan (*adoption*): bagaimana alternative ditetapkan? Persyaratan atau criteria seperti apa yang

harus dipenuhi? Siapa yang akan melaksanakan kebijakan? Bagaimana proses atau strategi untuk melaksanakan kebijakan? Apa isi dari kebijakan yang telah ditetapkan?

- d. Implementasi (*implementation*): siapa yang terlibat dalam implementasi kebijakan? Apa yang mereka kerjakan? Apa dampak dari isi kebijakan?
- e. Evaluasi (*evaluation*): bagaimana tingkat keberhasilan atau dampak kebijakan diukur? Siapa yang mengevaluasi kebijakan? Apa konsekuensi dari adanya evaluasi kebijakan? Adakah tuntutan untuk melakukan perubahan atau pembatalan?

Sedangkan Michael Howlet dan M. Ramesh (1995:11) menyatakan bahwa proses kebijakan publik terdiri dari lima tahapan sebagai berikut:

- a. Penyusunan agenda (*agenda setting*), yakni suatu proses agar suatu masalah bias mendapat perhatian dari pemerintah.
- b. Formulasi kebijakan (*policy formulation*), yakni proses perumusan pilihan-pilihan kebijakan oleh pemerintah.
- c. Pembuatan kebijakan (*decision making*), yakni proses ketika pemerintah memilih untuk melakukan suatu tindakan atau tidak melakukan suatu tindakan.
- d. Implementasi kebijakan (*policy implementation*), yaitu proses untuk melaksanakan kebijakan supaya mencapai hasil.
- e. Evaluasi kebijakan (*policy evaluation*), yakni proses untuk memonitor dan menilai hasil atau kinerja kebijakan.

Analisis kebijakan merupakan proses kajian yang mencakup lima komponen, dan setiap komponen dapat berubah

menjadi komponen yang lain melalui prosedur metodologi tertentu, seperti perumusan masalah, peramalan, rekomendasi, pemantauan, dan evaluasi. Sebagai contoh, prosedur peramalan akan menghasilkan masa depan kebijakan, dan rekomendasi akan melahirkan aksi kebijakan, dan pemantauan akan menghasilkan hasil-hasil kebijakan, serta evaluasi akan melahirkan kinerja kebijakan. Melakukan analisis kebijakan berarti menggunakan kelima prosedur metodologi tersebut, yakni merumuskan masalah kebijakan, melakukan peramalan, membuat rekomendasi, melakukan pemantauan, dan melakukan evaluasi kebijakan.

Pandangan Chandler dan Plano, (1988) tentang kebijakan publik adalah pemanfaatan yang strategis terhadap sumberdaya-sumberdaya yang ada untuk memecahkan masalah-masalah publik atau pemerintah. Kebijakan publik merupakan suatu bentuk intervensi yang dilakukan secara terus menerus oleh pemerintah demi kepentingan kelompok yang kurang beruntung dalam masyarakat agar mereka dapat hidup, dan ikut berpartisipasi dalam pembangunan secara luas. Pengertian kebijakan publik menurut dapat diklasifikasikan kebijakan sebagai intervensi pemerintah, dalam hal ini pemerintah mendayagunakan berbagai instrumen yang dimiliki untuk mengatasi persoalan publik.

Menurut Thomas R. Dye (1981) terkait kebijakan publik dikatakan sebagai apa yang tidak dilakukan maupun apa yang dilakukan oleh pemerintah. Pokok kajian dari hal ini adalah negara. Pengertian ini selanjutnya dikembangkan dan diperbaharui oleh para ilmuwan yang berkecimpung dalam ilmu kebijakan publik, kebijakan publik ini dapat diklasifikasikan sebagai keputusan (*decision making*), dimana pemerintah mempunyai wewenang untuk menggunakan keputusan otoritatif, termasuk keputusan untuk membiarkan sesuatu terjadi, demi teratasinya suatu persoalan publik. Kebijakan publik diartikan

sebagai pengalokasian nilai-nilai kekuasaan untuk seluruh masyarakat yang keberadaannya mengikat. Dalam hal ini hanya pemerintah yang dapat melakukan suatu tindakan kepada masyarakat dan tindakan tersebut merupakan bentuk dari sesuatu yang dipilih oleh pemerintah yang merupakan bentuk dari pengalokasian nilai-nilai kepada masyarakat.

Sementara menurut Easton (1969) Kebijakan publik dapat diklasifikasikan sebagai suatu proses management, yang merupakan fase dari serangkaian kerja pejabat publik. Dalam hal ini hanya pemerintah yang mempunyai andil untuk melakukan tindakan kepada masyarakat untuk menyelesaikan masalah publik, sehingga definisi ini juga dapat diklasifikasikan dalam bentuk intervensi pemerintah. Kebijakan publik adalah sebagai kebijakan-kebijakan yang dibangun oleh badan-badan dan pejabat-pejabat pemerintah, dimana implikasi dari kebijakan tersebut adalah:

- 1) Kebijakan publik selalu mempunyai tujuan tertentu atau mempunyai tindakan-tindakan yang berorientasi pada tujuan.
- 2) Kebijakan publik berisi tindakan-tindakan pemerintah.
- 3) Kebijakan publik merupakan apa yang benar-benar dilakukan oleh pemerintah jadi bukan merupakan apa yang masih dimaksudkan untuk dilakukan.
- 4) Kebijakan publik yang diambil bisa bersifat positif dalam arti merupakan tindakan pemerintah mengenai segala sesuatu masalah tertentu, atau bersifat negatif dalam arti merupakan keputusan pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu.
- 5) Kebijakan pemerintah sedikit-tidaknya dalam arti yang positif didasarkan pada peraturan perundangan yang bersifat mengikat dan memaksa.

Kebijakan publik dapat diklasifikasikan sebagai proses management, dimana didalamnya terdapat fase serangkaian kerja pejabat publik ketika pemerintah benar-benar bertindak untuk menyelesaikan persoalan di masyarakat. Definisi ini juga dapat diklasifikasikan sebagai decision making ketika kebijakan publik yang diambil bisa bersifat positif (tindakan pemerintah mengenai segala sesuatu masalah) atau negatif (keputusan pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu). Kebijakan publik adalah sejumlah aktivitas pemerintah untuk memecahkan masalah di masyarakat, baik secara langsung maupun melalui berbagai lembaga yang mempengaruhi kehidupan masyarakat. Sementara pendapat Anderson, (1975) tentang pengaruh dari tindakan pemerintah tersebut adalah:

- 1) Adanya pilihan kebijakan yang dibuat oleh politisi, pegawai pemerintah atau yang lainnya yang bertujuan menggunakan kekuatan publik untuk mempengaruhi kehidupan masyarakat.
- 2) Adanya output kebijakan, dimana kebijakan yang diterapkan pada level ini menuntut pemerintah untuk melakukan pengaturan, penganggaran, pembentukan personil dan membuat regulasi dalam bentuk program yang akan mempengaruhi kehidupan masyarakat.
- 3) Adanya dampak kebijakan yang merupakan efek pilihan kebijakan yang mempengaruhi kehidupan masyarakat.

Definisi kebijakan publik dapat diklasifikasikan sebagai intervensi pemerintah (intervensi sosio kultural) yaitu dengan mendayagunakan berbagai instrumen untuk mengatasi persoalan publik. Definisi ini juga dapat diklasifikasikan sebagai serangkaian kerja para pejabat publik untuk menyelesaikan persoalan di masyarakat. (Woll, 1966)

Kemudian Jones, (1997) menekankan studi kebijakan publik pada proses:

- 1) Proses-proses dalam ilmu politik, seperti bagaimana masalah-masalah itu sampai pada pemerintah, bagaimana pemerintah mendefinisikan masalah itu, dan bagaimana tindakan pemerintah.
- 2) Refleksi tentang bagaimana seseorang bereaksi terhadap masalah-masalah, terhadap kebijakan negara, dan memecahkannya.

Lain pula yang dikatakan Charles O. Jones (1977) terkait kebijakan terdiri dari komponen-komponen:

- 1) Goal atau tujuan yang diinginkan.
- 2) Lans atau proposal, yaitu pengertian yang spesifik untuk mencapai tujuan.
- 3) Program, yaitu upaya yang berwenang untuk mencapai tujuan.
- 4) Decision atau keputusan, yaitu tindakan-tindakan untuk menentukan tujuan, membuat rencana, melaksanakan dan mengevaluasi program.
- 5) Efek, yaitu akibat-akibat dari program (baik disengaja atau tidak, primer atau sekunder).

Kebijakan publik sebagai suatu kelanjutan kegiatan pemerintah di masa lalu dengan hanya mengubahnya sedikit demi sedikit. Definisi ini dapat diklasifikasikan sebagai decision making, yaitu ketika pemerintah membuat suatu keputusan untuk suatu tindakan tertentu. Klasifikasi ini juga dapat didefinisikan sebagai intervensi negara dengan rakyatnya ketika terdapat efek dari akibat suatu program yang dibuat oleh pemerintah yang diterapkan dalam masyarakat. (Charles O. Jones, 1977).

Selanjutnya Hecllo, (1972) menggunakan istilah kebijakan secara luas, yakni sebagai rangkaian tindakan pemerintah atau tidak bertindak pemerintah atas sesuatu masalah. Jadi lebih luas dari tindakan atau keputusan yang bersifat khusus. Definisi

ini dapat diklasifikasikan sebagai decision making yaitu apa yang dipilih oleh pemerintah untuk mengatasi suatu masalah publik, baik dengan cara melakukan suatu tindakan maupun untuk tidak melakukan suatu tindakan.

Hasil rumusan dari Henz Eulau dan Kenneth Previt (1973) kebijakan sebagai keputusan yang tetap, ditandai oleh kelakuan yang berkesinambungan dan berulang-ulang pada mereka yang membuat kebijakan dan yang melaksanakannya. Definisi ini dapat diklasifikasikan sebagai decision making yaitu ketika pemerintah memilih untuk membuat suatu keputusan (to do) dan harus dilaksanakan oleh semua masyarakat.

Kemudian Robert Eyestone secara luas kebijakan publik dapat didefinisikan sebagai hubungan suatu unit pemerintah dengan lingkungannya. Definisi ini dapat diklasifikasikan sebagai *democratic governance*, dimana didalamnya terdapat interaksi negara dengan rakyatnya dalam rangka mengatasi persoalan publik. Kebijakan hendaknya dipahami sebagai serangkaian kegiatan yang sedikit banyak berhubungan beserta konsekuensi-konsekuensinya bagi mereka yang bersangkutan daripada sebagai suatu keputusan tersendiri. Kebijakan ini dipahami sebagai arah atau pola kegiatan dan bukan sekedar suatu keputusan untuk melakukan sesuatu.

Definisi ini dapat diklasifikasikan sebagai intervensi Negara dengan rakyatnya dalam rangka mengatasi persoalan publik, karena melalui hal tersebut akan terjadi perdebatan antara yang setuju dan tidak setuju terhadap suatu hasil kebijakan yang dibuat oleh pemerintah. Pandangan dari Richard Rose memandang kebijakan sebagai suatu arah tindakan yang dihasilkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkup tertentu, yang memberikan hambatan-hambatan dan kesempatan terhadap kebijakan yang diusulkan untuk menggunakan dan mengatasi dalam rangka mencapai suatu tujuan, atau merealisasikan suatu sasaran atau suatu maksud

tertentu. Definisi ini dapat diklasifikasikan sebagai intervensi pemerintah (intervensi sosio kultural) dengan mendayagunakan berbagai instrumen (baik kelompok, individu maupun pemerintah) untuk mengatasi persoalan publik. Kebijakan merupakan arah tindakan yang mempunyai maksud yang ditetapkan oleh seorang aktor atau sejumlah aktor dalam mengatasi suatu masalah atau persoalan.

Kemudian James Anderson memberikan bahwa ini dapat diklasifikasikan sebagai intervensi pemerintah (intervensi sosio kultural) yaitu dengan mendayagunakan berbagai instrument untuk mengatasi persoalan publik.

Menurut Amir Santoso Pada dasarnya pandangan mengenai kebijakan publik dapat dibagi kedalam dua kategori, yaitu:

- 1) Pendapat ahli yang menyamakan kebijakan publik sebagai tindakan-tindakan pemerintah. Semua tindakan pemerintah dapat disebut sebagai kebijakan publik. Definisi ini dapat diklasifikasikan sebagai *decision making* dimana tindakan-tindakan pemerintah diartikan sebagai suatu kebijakan.

- 2) Pendapat ahli yang memberikan perhatian khusus pada pelaksanaan kebijakan. Kategori ini terbagi dalam dua kubu, yakni:

- a) Mereka yang memandang kebijakan publik sebagai keputusan-keputusan pemerintah yang mempunyai tujuan dan maksud-maksud tertentu dan mereka yang menganggap kebijakan public sebagai memiliki akibat-akibat yang bisa diramalkan atau dengan kata lain kebijakan publik adalah serangkaian instruksi dari para pembuat keputusan kepada pelaksana kebijakan yang menjelaskan tujuan-tujuan dan cara-cara untuk mencapai tujuan tersebut. Definisi ini dapat diklasifikasikan sebagai *decision making* oleh

pemerintah dan dapat juga diklasifikasikan sebagai interaksi negara dengan rakyatnya dalam mengatasi persoalan publik.

- b) Kebijakan publik terdiri dari rangkaian keputusan dan tindakan.

Kebijakan publik sebagai suatu hipotesis yang mengandung kondisi-kondisi awal dan akibat-akibat yang bisa diramalkan. Sementaramenurut Presman dan Wildvsky mengatakandiklasifikasikan sebagai *decision making* dimana terdapat wewenang pemerintah didalamnya untuk mengatasi suatu persoalan publik. Definisi ini juga dapat diklasifikasikan sebagai intervensi antara Negara terhadap rakyatnya ketika negara menerapkan kebijakan pada suatu masyarakat.

B. Perkembangan Studi Implementasi Kebijakan Publik

Masalah implementasi kebijakan publik (*Public Policy Implementation*) telah menarik perhatian para ahli ilmu sosial, khususnya ilmu politik dan administrasi publik, baik di negara maju maupun di negara berkembang. Sampai awal tahun 1970-an, implementasi dianggap sebagai hal yang tidak problematis dalam pengertian kebijakan, karena diasumsikan bahwa setelah diambil suatu kebijakan, maka selanjutnya perlu dilaksanakan begitu saja. Pandangan ini mulai berubah sejak dipublikasikannya hasil penelitian dari Pressman dan Wildavsky yang berjudul *Implementation* padatahun 1973. Mereka meneliti program-program pemerintah federal untuk para penduduk *inner-city* dari Oakland, California, yang mengganggu, hasil-hasil penelitian tersebut menunjukkan bahwa program-program penciptaan lapangan kerja ternyata tidak dilaksanakan dengan cara seperti yang diantisipasi oleh para pengambil kebijakan. Penelitian-penelitian lainnya juga mengkonfirmasi bahwa

program-program *Great Society* yang dilaksanakan oleh pemerintahan Johnson (1963-1968) di Amerika Serikat, tidak berhasil mencapai tujuan yang diinginkan dan bahwa masalahnya adalah dalam cara pelaksanaan program tersebut. Penelitian-penelitian di negara lain juga, seperti di Inggris pada awal tahun 1970-an ditemukan bukti yang sama, bahwa pemerintah ternyata tidak berhasil dalam mewujudkan kebijakan yang bermaksud untuk menimbulkan reformasi sosial. Pelaksanaan semua penelitian ini sebenarnya merupakan suatu usaha atau suatu studi untuk memahami secara lebih mendalam dan sistematis mengenai faktor-faktor yang memfasilitasi atau menghambat implementasi kebijakankebijakan publik. Sebagian di antara studi ini telah menghasilkan analisis dan deskripsi bahwa implementasi kebijakan harus merupakan suatu proses "*top-down*" dalam kaitannya dengan apa yang dilakukan oleh para implementor agar pelaksanaan kebijakan mereka dapat berlangsung secara lebih efektif. Akan tetapi, pendekatan ini ditentang oleh pihak yang mendukung pendekatan "*bottom-up*", yang memulainya dari perspektif pihak-pihak yang terpengaruh oleh dan yang terlibat di dalam pelaksanaan suatu kebijakan. Selanjutnya muncul pendekatan yang ketiga yang bukan mengkaji hanya pertimbangan administratif dalam pelaksanaan suatu program, melainkan memandang pelaksanaan tersebut sebagai suatu proses di mana dipergunakan berbagai alat pemerintahan dalam mendesain kebijakan. Karena umum dari instrumen-instrumen yang ada telah dipahami secara cukup baik, maka penelitian-penelitian dalam pola seperti ini cenderung memusatkan perhatian pada pemikiran-pemikiran atau landasan pemikiran yang dipergunakan oleh pemerintah dalam memilih alat tertentu dan pada potensi penggunaan alat-alat tersebut, dalam situasi-situasi yang akan datang. Mengubah program-program menjadi praktek adalah tidak sederhana sebagaimana tampaknya. Hal ini karena berbagai alasan yang berkaitan

dengan sifat dari permasalahan, situasi sekelilingnya, atau organisasi sebagai mesin administrative yang bertugas melaksanakannya, maka program-program mungkin tidak dapat dilaksanakan sebagaimana yang dimaksudkan. Ini adalah merupakan realita dalam implementasi, yang menyimpang dari tujuan-tujuan yang ditetapkan dan prosedur-prosedur yang telah ditentukan untuk mencapai tujuan-tujuan tersebut. Hal ini sangat penting bagi kita untuk menyadari adanya keterbatasan-keterbatasan, dan mendorong kepada kita agar dapat memahami mengenai bagaimana proses kebijakan publik.

Sifat dari masalah-masalah itu sendiri berpengaruh terhadap implementasi program-program yang didesain untuk memecahkan masalah-masalah tersebut dengan berbagai cara:

Pertama, keputusan-keputusan kebijakan mencakup berbagai tingkat kesulitan teknis selama pelaksanaannya, sebagian diantaranya lebih sulit dibandingkan dengan yang lainnya. Dapat diharapkan bahwa pelaksanaan berbagai program tidak akan menghadapi masalah, seperti dalam kasus penutupan suatu kasino atau pembukaan sekolah baru di sebuah pemukiman baru, karena ini merupakan keputusan tunggal yang pelaksanaannya dalam praktek bersifat agak rutin. Akan tetapi hal ini tidak berlaku untuk program-program yang didesain untuk menghilangkan perjudian atau untuk meningkatkan standar pendidikan para murid. Sama halnya, program-program yang didesain untuk menghilangkan dan/atau mengurangi pencemaran belum ada teknologi yang dapat dipergunakan untuk mencapai tujuan-tujuan tersebut secara keseluruhan. Bahkan walaupun tersedia teknologi untuk itu, tapi teknologi tersebut mungkin lebih mahal dibandingkan dengan yang bersedia dibayar oleh masyarakat. Sebagian masalah lebih sulit ditangani karena bersifat kompleks, atau saling tergantung satu sama lainnya, dalam hal ini bukan hanya mencakup satu keputusan, melainkan

terdiri dari serangkaian keputusan mengenai bagaimana melaksanakan kebijakan publik.

Kedua, keanekaragaman masalah yang menjadi target dari suatu program pemerintah dapat membuat pelaksanaan program tersebut menjadi sulit. Masalah-masalah public seperti kekerasan atau rendahnya prestasi pendidikan adalah berakar pada berbagai penyebab, sedangkan program-program yang didesain hanya untuk memecahkan satu atau banyak penyebab pada umumnya tidak dapat diharapkan untuk mencapai seluruh tujuan-tujuannya. Masalah kebut-kebutan dijalanan kota memiliki asal yang lebih sederhana dan oleh karena itu dapat dipecahkan secara lebih mudah.

Ketiga, besarnya kelompok sasaran juga merupakan suatu faktor, karena semakin besar dan semakin beranekaragam kelompok sasaran tersebut, maka semakin sulit untuk mempengaruhi perilakunya ke arah yang diinginkan. Jadi, karena hanya sedikit jumlah kelompok sasaran yang terlibat, maka suatu kebijakan yang didesain untuk meningkatkan standar keselamatan dari mobil-mobil akan lebih mudah dilaksanakan dibandingkan dengan kebijakan yang didesain untuk membuat agar ribuan pengemudi yang tidak cermat memperhatikan (mentaati) peraturan-peraturan keselamatan berlalu lintas. Terakhir tingkat perubahan perilaku kelompok sasaran yang ingin dicapai melalui suatu kebijakan akan menentukan tingkat kesulitan yang dihadapi dalam pelaksanaan kebijakan tersebut.

Suatu kebijakan yang didesain untuk menghilangkan sexism dan racism akan lebih sulit dilaksanakan, karena masalah ini memiliki akar yang dalam dari sistem budaya masyarakat, dibandingkan dengan pelaksanaan kebijakan yang didesain untuk meningkatkan penyediaan suplai listrik, yang sama sekali tidak membutuhkan perubahan perilaku pada pihak konsumen. Selain sifat permasalahan yang ingin dipecahkan melalui kebijakan, pelaksanaan kebijakan tersebut juga dipengaruhi oleh konteks

sosial, ekonomi, teknologi, dan politik dari kebijakan tersebut. **Pertama**, perubahan kondisi sosial dapat mempengaruhi interpretasi terhadap masalah dan dengan demikian akan mempengaruhi cara melaksanakan program.

Jadi, banyak masalah yang dihadapi oleh program jaminan sosial di negaranegara industri maju adalah timbul dari fakta bahwa program-program tersebut tidak didesain untuk menghadapi peningkatan proporsi manula atau tingkat pengangguran yang tinggi sehingga menimbulkan beban yang sangat berat terhadap dana publik.

Keempat, perubahan kondisi ekonomi memiliki dampak yang sama terhadap pelaksanaan kebijakan. Sebagai contoh, suatu program yang ditargetkan terhadap golongan miskin dan pengangguran akan mengalami perubahan-perubahan setelah terjadinya peningkatan atau penurunan ekonomi. Kondisi ekonomi juga bervariasi terhadap kawasan, sehingga dibutuhkan fleksibilitas dan pengarah yang lebih besar dalam pelaksanaannya.

Kelima, ketersediaan teknologi baru juga dapat diharapkan akan menimbulkan perubahan-perubahan dalam kebijakan. Sebagai contoh, kebijakan pengendalian pencemaran sering sekali mengalami perubahan dalam pelaksanaannya setelah ditemukan teknologi yang lebih efektif atau lebih murah.

Keenam, variasi-variasi dalam situasi politik berpengaruh terhadap pelaksanaan pekerjaan. Peralihan pemerintahan dapat mengakibatkan perubahan-perubahan dalam cara pelaksanaan kebijakan-kebijakan tanpa mengubah kebijakan itu sendiri. Sebagai contoh, banyak pemerintahan konservatif yang telah diketahui akan mengetatkan ketersediaan program-program jaminan sosial yang telah diadakan pemerintahan buruh atau sosialis tanpa harus mengubah kebijakan itu sendiri.

Organisasi dari aparat administratif yang bertugas melaksanakan suatu kebijakan juga memiliki dampak yang tidak

lebih kecil dibandingkan dengan faktor-faktor lainnya yang telah dikemukakan.

Pelaksanaan kebijakan akan selalu dipengaruhi oleh konflik-konflik intradan interorganisasional yang umum terjadi dalam proses kebijakan publik. Dalam pemerintahan sering sekali terdapat organisasi birokratis yang berbeda-beda dan mereka terlibat dalam pelaksanaan kebijakan pada tingkat pemerintahan yang berbeda-beda (tingkat nasional, provinsi, dan lokal), dan masing-masing memiliki kepentingan, ambisi, dan tradisi sendiri-sendiri yang dapat menghambat proses pelaksanaan dan hasil-hasilnya.

Bagi banyak badan pelaksanaan mungkin dipandang hanya sebagai suatu kesempatan untuk melanjutkan perjuangan setelah mereka kalah pada tahap perumusan kebijaksanaan. Sumberdaya politik dan ekonomi dari kelompok sasaran juga mempengaruhi pelaksanaan kebijakan-kebijakan. Kelompok-kelompok yang kuat yang dipengaruhi oleh suatu kebijakan akan dapat mengkondisikan pelaksanaan kebijakan tersebut dengan jalan mendukung atau menentangnya.

Oleh karena itu, para pelaksana kebijakan sering sekali mengadakan kompromi-kompromi dengan kelompok-kelompok seperti ini agar tugas melaksanakan kebijakan tersebut menjadi lebih mudah. Dukungan publik terhadap suatu kebijakan juga dapat mempengaruhi pelaksanaan kebijakan tersebut. Banyak kebijakan yang mengalami penurunan dukungan setelah diadopsi, sehingga memberikan lebih banyak kesempatan kepada para pelaksananya untuk menyimpang dari tujuan semula. Tentu saja pelaksanaan tersebut juga dapat menyelenggarakan *polling survey* untuk membenarkan kelanjutan pelaksanaan program-program dalam menghadapi tuntutan para pengambil kebijakan atau kelompok-kelompok yang ingin mengubah kebijakan tersebut.

Banyak di antara usaha-usaha dari pihak pemerintah maupun warga negara untuk menciptakan dunia yang lebih baik dan lebih aman telah mengalami 'realita' pelaksanaan tersebut di atas. Hal ini bukan hanya telah mengakibatkan timbulnya pemahaman yang lebih baik terhadap kesulitan-kesulitan yang dihadapi terhadap pelaksanaan kebijakan, melainkan juga telah mengakibatkan timbulnya usaha-usaha mendesain kebijakan dengan cara yang dapat menawarkan peluang berhasil cukup besar dalam pelaksanaannya.

Walaupun banyak di antara keputusan pemerintah yang akan tetap diambil tanpa memberikan perhatian yang memadai terhadap kesulitan-kesulitan dalam pelaksanaannya, namun sekarang telah semakin luas pengakuan terhadap perlunya mempertimbangkan hal ini pada tahap-tahap yang lebih dini dalam proses kebijakan, akan jauh lebih mudah bagi pengambil kebijakan untuk mempertimbangkan keterbatasan-keterbatasan, dan memberikan respons yang sesuai secara *ex ante* daripada secara *ex post*.

Langkah-langkah yang dapat diambil oleh para pengambil kebijakan untuk meningkatkan kualitas desain kebijakan dalam rangka memperlancar pelaksanaannya adalah sebagai berikut:

Pertama, pengambil kebijakan harus menjelaskan tujuan-tujuan dari kebijakan dan urutan relatifnya dengan cara yang sejelas mungkin. Penjelasan mengenai tujuan-tujuan ini dapat berfungsi sebagai suatu instruksi yang jelas bagi para pelaksana mengenai apa yang sebenarnya diharapkan mereka lakukan dan bagaimana prioritas yang harus mereka berikan terhadap tugas-tugas tersebut.

Kedua, kebijakan harus didukung secara implisit atau eksplisit oleh suatu teori kausal yang layak dalam kaitannya dengan mengapa langkah-langkah yang diambil dalam kebijakan tersebut dapat diharapkan memecahkan masalah yang dihadapi.

Suatu kebijakan yang didesain untuk mendorong orang agar membuat tabungan yang cukup besar bagi hari tua mereka harus dapat dengan jelas menjelaskan mengapa orang tidak menabung cukup banyak sekarang sehingga kebijakan tersebut perlu dilaksanakan.

Ketiga, kebijakan harus memiliki alokasi dana yang cukup agar berhasil dalam pelaksanaannya. Salah satu di antara cara-cara yang paling jelas untuk mematenkan sebuah program adalah dengan jalan tidak menyediakan dana yang dibutuhkan dalam pelaksanaannya.

Keempat, kebijakan harus disertai dengan prosedur-prosedur yang jelas yang harus ditaati oleh agen-agen pelaksana pada saat mereka melaksanakan kebijakan tersebut.

Kelima, tugas pelaksanaan ini harus dialokasikan pada sebuah badan yang memiliki pengalaman dan komitmen yang relevan

C. Implementasi Kebijakan Publik dan Proses Kebijakan

Negara sebagai suatu organisasi publik selain mempunyai tujuan (*goals*) yang harus direalisasikan, ia juga mempunyai berbagai permasalahan yang harus diatasi, dikurangi atau dicegah. Permasalahan tersebut bisa berasal dari masyarakat itu sendiri, bisa juga berasal sebagai dampak negatif dari kebijakan yang diambil oleh pemerintah. Masalah yang harus diatasi oleh pemerintah adalah masalah publik, yaitu, nilai, kebutuhan atau peluang yang tak terwujudkan yang meskipun bisa diidentifikasi tetapi hanya mungkin dicapai lewat tindakan publik (Dunn, 1994: 58).

Karakteristik masalah publik yang harus diatasi selain bersifat interdependensi juga bersifat dinamis, sehingga pemecahannya memerlukan pendekatan holistik (*holistic approach*), yaitu pendekatan yang memandang masalah sebagai

bagian dari keseluruhan yang tidak dapat dipisahkan atau diukur sendiri. Dengan demikian, karena masalah-masalah publik tidak bisa diatasi secara perorangan dan di samping itu dikehendaki pemecahan secara efektif dan efisien, maka mensyaratkan adanya proses perumusan masalah dan penetapan kebijakan.

Hal ini dimaksudkan agar sekali suatu kebijakan public ditetapkan dan diimplementasikan maka dampak positifnya akan dirasakan oleh publik secara luas, termasuk oleh pembuat kebijakan itu sendiri. Sehubungan dengan hal ini, maka peran pemerintah atau administrator publik memegang posisi yang sangat penting dalam proses pembuatan kebijakan. Fungsi sentral dari pemerintah adalah menyiapkan, menentukan dan menjalankan kebijakan atas nama dan untuk keseluruhan masyarakat di daerah kekuasaannya (Hoogerwerf, 1983 : 9). Menurut Easton (1971 : 129) pemerintah sebagai "*authorities in a political system*", yaitu para penguasa dalam suatu sistem politik yang terlibat masalah sehari-hari dan merupakan tanggungjawabnya.

Idealnya, keberhasilan pemerintah dalam membuat kebijakan tidaklah semata-mata hanya didasarkan atas pertimbangan atau ukuran efisien, prinsip-prinsip ekonomi dan administrasi, akan tetapi harus pula didasarkan kepada pertimbangan pertimbangan etika dan moral (Saefullah, 1996). Dikemukakan oleh Bernard (dalam Saefullah, 1997), kekuatan dan kualitas seorang administrator publik terletak dalam menyelesaikan kompleksitas moral secara efektif yang terdapat dalam organisasinya tanpa menimbulkan masalah karena pemilihan. Kompleksitas tersebut muncul disebabkan karena seorang administrator publik dihadapkan kepada pelbagai kepentingan yaitu apakah ia mengutamakan kepentingan umum (*public interest*), kepentingan profesi, kepentingan lembaga/departemen atau kepentingan pelanggan (klien) (Bailey

dalam Saefullah, 1996). Dengan demikian, kebijakan publik merupakan rangkaian keputusan yang mengandung konsekuensi moral yang di dalamnya adanya keterikatan akan kepentingan rakyat banyak dan keterikatan terhadap tanah air atau tempat di manayang bersangkutan berada.

Dan hal ini seyogyanya direfleksikan dalam perilaku aparat sebagai penyelenggara, dan adanya interaksi antara penguasa dengan rakyat. Dengan demikian, maka pertanggungjawaban dari seorang administrator public adalah mencakup pertanggungjawaban birokratis, pertanggungjawaban legal, pertanggungjawaban profesional, pertanggungjawaban politis dan pertanggungjawaban religius. Dari uraian di atas dapat diperoleh gambaran bahwa dengan adanya tujuan yang ingin direalisasikan dan adanya masalah publik yang harus diatasi, maka pemerintah perlu membuat suatu kebijakan publik.

Kebijakan ini untuk keberhasilannya tidak hanya didasarkan atas prinsip-prinsip ekonomis, efisiensi dan administratif, akan tetapi juga harus didasarkan atas pertimbangan etika dan moral. Etika mempersoalkan mengapa kita harus bertindak demikian, sedangkan moral mempersoalkan bagaimana kita bertindak (Magnis-Suseno, 1986: 13). Anderson (1978 : 3), mengemukakan bahwa, "*Public policies are those policies developed by governmental bodies and officials*". Maksudnya, kebijakan publik adalah kebijakan-kebijakan yang dikembangkan oleh badan-badan dan pejabat-pejabat pemerintah. Adapun tujuan penting dari kebijakan tersebut dibuat pada umumnya dimaksudkan untuk: "memelihara ketertiban umum (negara sebagai stabilisator); melancarkan perkembangan masyarakat dalam berbagai hal (negara sebagai perangsang, stimulator); menyesuaikan berbagai aktivitas (negara sebagai koordinator); memperuntukan dan membagi berbagai materi (negara sebagai pembagi, alokator)" (Hoogerwerf, 1983: 9).

Kebijakan publik tersebut menurut Edward dan Sharkansky (dalam Islamy, 1992: 18-19), dapat ditetapkan secara jelas dalam bentuk peraturan perundangan, pidato-pidato pejabat teras pemerintah atau pun dalam bentuk program-program, proyek-proyek dan tindakan-tindakan yang dilakukan pemerintah. Selanjutnya dalam suatu negara kebijakan public tersebut tersusun dalam suatu strata yang menunjukkan tingkatan-tingkatan dari kebijakan yang paling tinggi yang sifatnya strategis sampai dengan kebijakan yang paling rendah yang sifatnya teknis operasional. Kebijakan yang lebih rendah merupakan penjabaran dari kebijakan yang lebih tinggi dan materinya tidak boleh bertentangan.

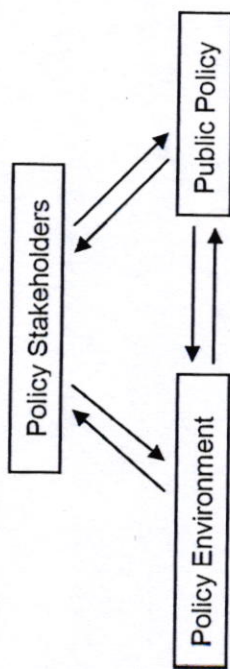
Di samping itu, strata kebijakan publik tersebut memberikan gambaran pula darisuat tingkat kebijakan yang masih bersifat umum dan abstrak sampai dengan tingkat kebijakan yang dianggap sudah kongkrit, sehingga kebijakan tersebut dengan mudah dapat diimplementasikan secara efektif dan efisien. Bromley (1989 : 32 - 33) mengidentifikasikan tiga level kebijakan yakni; "*Policy Level, Organizational Level dan Operational Level*". Pada masing-masing level ini kebijakan public diwujudkan dalam bentuk "*institutional arrangement*" (peraturan perundang-undangan) yang sesuai dengan tingkat hierarkinya.

Dalam suatu negara demokrasi "*Policy Level*" diperankan oleh cabang legislatif dan yudikatif, sedangkan "*Organizational Level*" diperankan oleh cabang eksekutif. Selanjutnya mengenai "*Operational Level*" akan didapati pada satuan pelaksana (*operating units*) dalam masyarakat, perusahaan-perusahaan dan rumah tangga-rumah tangga yang dari tindakan kesehariannya menghasilkan dampak yang dapat diamati.

Lembaga Administrasi Negara (1993: 3-7), membagi kebijakan publik ke dalam lingkup nasional dan ke dalam lingkup Wilayah/Daerah. Di setiap lingkup kebijakan public

tersebut terdapat kebijakan umum, kebijakan pelaksanaan dan kebijakan teknis. Dalam lingkup Wilayah/Daerah, bentuk bentuk kebijakannya dikaitkan dengan penyelenggaraan asas desentralisasi, asas dekonsentrasi dan asas tugas pembantuan.

Level-level dan isi kebijakan tersebut di atas akan mempengaruhi terhadap efektivitas implementasi kebijakan, yang pada gilirannya akan mempengaruhi pola-pola interaksi (*pattern of interactions*) kelompok masyarakat yang menjadi sasaran kebijakan. Pola interaksi ini selanjutnya mempengaruhi "outcome", yakni hasil yang diinginkan oleh kebijakan tersebut (Bromley, 1989 : 33). Kebijakan publik yang berkualitas tidaklah hanya berisi cetusan pikiran atau pendapat para administrator publik, tetapi harus berisi pula opini publik sebagai representasi dari kepentingan publik. Oleh karena itu tugas utama administrator publik mempunyai hubungan yang erat sekali dengan kepentingan publik, dan untuk itu ia harus memperhatikan terhadap masalah-masalah, kebutuhan-kebutuhan dan tuntutan-tuntutan yang ada di lingkungannya. Administrator publik sebagai pelaku kebijakan merupakan salah satu komponen dari sistem kebijakan publik. Menurut Dunn (1994 : 71) "A policy system, or the overall institutional pattern within which policy made, involves interrelationships among three elements : public policies, policy stakeholders, and policy environment". Maksudnya "sistem kebijakan atau pola institusional melalui mana kebijakan dibuat, mengandung tiga elemen yang memiliki hubungan timbal balik : kebijakan publik, pelaku kebijakan, dan lingkungan kebijakan". Hal ini dapat dilihat pada gambar 1. di bawah ini.



Gambar 1. Three Elements of a Policy System
Sumber : Dunn, 1994 : 71.

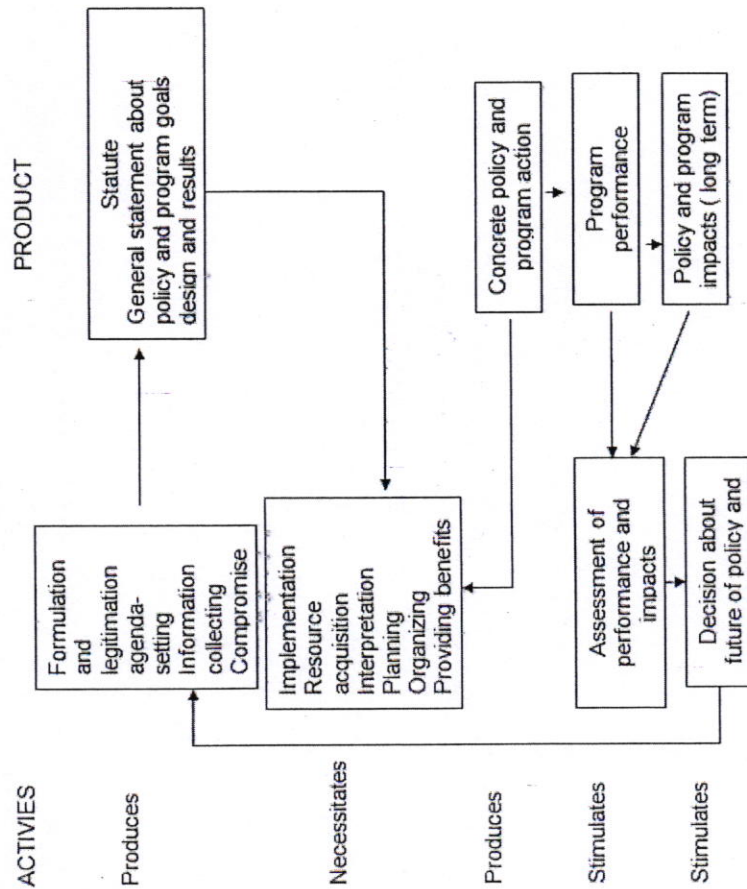
Pelaku kebijakan (*Stakeholders*) menurut Dunn terdiri dari pembuat, pelaksana dan kelompok saran kebijakan. Pembuat dan pelaksana kebijakan adalah orang, sekelompok orang atau organisasi yang mempunyai peranan tertentu dalam kebijakan, sebab mereka berada dalam posisi mempengaruhi baik dalam pembuatan ataupun dalam pelaksanaan dan pengawasan atas perkembangan pelaksanaannya. Sedangkan kelompok sasaran (*target group*) adalah orang, sekelompok orang atau organisasi dalam masyarakat yang perilaku atau keadaannya ingin dipengaruhi oleh kebijakan yang bersangkutan.

Kebijakan itu sendiri adalah keputusan atas sejumlah atau serangkaian pilihan yang berhubungan satu sama lain yang dimaksudkan untuk mencapai tujuan. Adapun lingkungan kebijakan adalah keadaan yang melatar belakangi atau peristiwa yang menyebabkan timbulnya sesuatu "isu" (masalah) kebijakan, yang mempengaruhi dan dipengaruhi oleh para pelaku kebijakan dan oleh kebijakan itu sendiri.

Dengan demikian, efektivitas suatu kebijakan publik akan dipengaruhi oleh pelaku kebijakan, kebijakan publiknya itu sendiri (level dan isi), dan lingkungan kebijakan. Selanjutnya untuk mengetahui efektivitas kebijakan dapat pula dijelaskan dari segi prosesnya, maksudnya keberhasilan suatu kebijakan ditentukan atau dipengaruhi pula oleh proses kebijakan itu sendiri. Adapun proses kebijakan dimaksudkan sebagai

rangkaian kegiatan di dalam menyiapkan, menentukan, melaksanakan dan mengendalikan suatu kebijakan.

Mengenai proses kegiatan tersebut dapat dilihat pada gambar 2. Dibawah:



Gambar 2. The Flow of Policy Activities and Products
Sumber : Ripley and Grace A. Franklin, *Policy Implementation and Bureaucracy*, 1986 : 6.

Jones (1984: 27-28), mengemukakan sebelas aktivitas yang dilakukan oleh pemerintah dalam kaitannya dengan proses kebijakan yaitu: "Perception/definition, Aggregation, Organization, epresentation, Agenda Setting, Formulation, Legitimation, Budgeting, Implementation, Evaluation, and

Adjusment/Termination". Pada garis besarnya siklus kebijakan tersebut terdiri dari tiga kegiatan pokok, yaitu : (1) perumusan kebijakan, (2) implementasi kebijakan, dan (3) pengawasan dan penilaian (hasil) pelaksanaan kebijakan" (Mustopadidjaja, 1988 : 25). Jadi dilihat dari prosesnya, efektivitas kebijakan publik akan ditentukan/dipengaruhi oleh pertama, proses perumusan kebijakannya; kedua oleh proses implementasinya atau pelaksanaannya; dan ketiga, oleh proses evaluasinya. Ketiga tahapan kebijakan tersebut mempunyai hubungan kausal dan siklikal.

Sehubungan dengan hal tersebut, diperlukan analisis kebijakan dengan maksud untuk memperoleh informasi sebagai bahan dalam pembuatan kebijakan. Analisis implementasi kebijakan dimaksudkan untuk memperoleh informasi mengenai sebab-sebab keberhasilan atau kegagalan kebijakan publik melalui pembahasan mengenai faktor-faktor yang mempengaruhi pelaksanaan kebijakan. Dari uraian di atas dapat dikemukakan bahwa, implementasi kebijakan publik merupakan salah satu tahap dalam proses kebijakan publik.

BAB III IMPLEMENTASI KEBIJAKAN

A. Implementasi

Implementasi berasal dari bahasa Inggris yaitu *to implement* yang berarti mengimplementasikan. Implementasi merupakan penyediaan sarana untuk melaksanakan sesuatu yang menimbulkan dampak atau akibat terhadap sesuatu. Implementasi yang merupakan terjemahan dari kata "*implementation*", berasal dari kata kerja "*to implement*". Menurut Webster's Dictionary (1979 : 914), kata *to implement* berasal dari bahasa Latin "*implementum* dari asal kata "*impere*" dan "*plere*". Kata "*impere*" dimaksudkan "*to fill up*", "*to fill in*", yang artinya mengisi penuh; melengkapi, sedangkan "*plere*" maksudnya "*to fill*", yaitu mengisi.

Selanjutnya kata "*to implement*" dimaksudkan sebagai

"(1) to carry into effect; to fulfill; accomplish. (2) to provide with the means for carrying out into effect or fulfilling; to give practical effect to. (3) to provide or equip with implements" (Webster's Dictionary, 1979 : 914).

Pertama, *to implement* dimaksudkan "membawa ke suatu hasil (akibat); melengkapi dan menyelesaikan". Kedua, *to implement* dimaksudkan "menyediakan sarana (alat) untuk melaksanakan sesuatu; memberikan hasil yang bersifat praktis terhadap sesuatu". Ketiga, *to implement* dimaksudkan menyediakan atau melengkapi dengan alat".

Sehubungan dengan kata implementasi di atas, Pressman dan Wildavsky (1978 : xxi) mengemukakan bahwa, "*implementation as to carry out, accomplish, fulfill, produce, complete*". Maksudnya : membawa, menyelesaikan, mengisi, menghasilkan, melengkapi.

Jadi secara etimologis implementasi itu dapat dimaksudkan sebagai suatu aktivitas yang bertalian dengan penyelesaian suatu pekerjaan dengan penggunaan sarana (alat) untuk memperoleh hasil.

Apabila pengertian implementasi di atas dirangkaikan dengan kebijakan publik, maka kata implementasi kebijakan publik dapat diartikan sebagai aktivitas penyelesaian atau pelaksanaan suatu kebijakan publik yang telah ditetapkan/disetujui dengan penggunaan sarana (alat) untuk mencapai tujuan kebijakan.

Dengan demikian, dalam proses kebijakan publik, implementasi kebijakan merupakan tahapan yang bersifat praktis dan dibedakan dari formulasi kebijakan yang dapat dipandang sebagai tahapan yang bersifat teoritis. Anderson (1978:25) mengemukakan bahwa: "*Policy implementation is the application of the policy by the government's administrative machinery to the problem*". Kemudian Edwards III (1980 : 1) mengemukakan bahwa : "*Policy implementation,... is the stage*

of policy making between the establishment of a policy... and the consequences of the policy for the people whom it affects". Sedangkan Grindle (1980 : 6) mengemukakan bahwa: "*implementation - a general process of administrative action that can be investigated at specific program level*".

Dari uraian di atas diperoleh suatu gambaran bahwa, implementasi kebijakan publik merupakan proses kegiatan administratif yang dilakukan setelah kebijakan ditetapkan/disetujui. Kegiatan ini terletak di antara perumusan kebijakan dan evaluasi kebijakan. Implementasi kebijakan mengandung logika yang *top-down*, maksudnya menurunkan/menafsirkan alternatif-alternatif yang masih abstrak atau makro menjadi alternatif yang bersifat konkrit atau mikro. Sedangkan formulasi kebijakan mengandung logika *bottom-up*, dalam arti proses ini diawali dengan pemetaan kebutuhan publik atau pengakomodasian tuntutan lingkungan lalu diikuti dengan pencarian dan pemilihan alternatif cara pemecahannya, kemudian diusulkan untuk ditetapkan.

Proses administratif yang dilakukan oleh unit-unit administratif pada setiap level pemerintahan diselenggarakan dengan tipe-tipe kebijakan yang telah ditetapkan. Tipe-tipe kebijakan tersebut dapat bersifat : *distributive, regulatory, self-regulatory, re-distributive*" (Anderson, 1978 : 127; Ripley, 1987 : 71).

Proses kegiatan ini disertai dengan tindakan-tindakan yang bersifat alokatif, yaitu tindakan yang menggunakan sumber daya yang berupa uang, waktu, personil, dan alat.

Selanjutnya tindakan implementasi kebijakan dapat pula dibedakan ke dalam "*Policy inputs and policy process*" (Dunn, 1994 : 338). *Policy inputs* berupa masukan sumber daya, sedangkan *policy process* bertalian dengan kegiatan administratif, organisasional, yang membentuk transformasi masukan kebijakan ke dalam hasil-hasil (*outputs*) dan dampak

(*impact*) kebijakan.

Dengan bertitik tolak dari uraian di atas, dapat dikemukakan bahwa fungsi dan tujuan implementasi ialah untuk membentuk suatu hubungan yang memungkinkan tujuan-tujuan ataupun sasaran-sasaran kebijakan publik (politik) dapat diwujudkan sebagai "*outcome*" (hasil akhir) dari kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah. Implementasi dapat disebut sebagai "*policy delivery system*". Maksudnya, sebagai suatu sistem penyampaian/penerusan kebijakan.

Sebagai suatu sistem, implementasi terdiri dari unsur-unsur dan kegiatan-kegiatan yang terarah menuju tercapainya tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran yang dikehendaki. Implementasi kebijakan, sesungguhnya bukanlah sekedar bersangkut paut dengan mekanisme penjabaran keputusan-keputusan politik ke dalam prosedur-prosedur rutin lewat saluran-saluran birokrasi, melainkan lebih dari pada itu, ia menyangkut masalah konflik, keputusan dan siapa yang memperoleh apa dari suatu kebijakan. Metter dan Horn, (1975: 6). Definisi ini menyiratkan adanya upaya mentransformasikan keputusan kedalam kegiatan operasional, serta mencapai perubahan seperti yang dirumuskan oleh keputusan kebijakan. Pandangan lain mengenai implementasi kebijakan dikemukakan oleh William dan Elmore sebagaimana dikutip Sunggono (1994: 139), didefinisikan sebagai "keseluruhan dari kegiatan yang berkaitan dengan pelaksanaan kebijakan".

Sementara Mazmanian dan Sabatier (Wibawa dkk, 1986: 21) menjelaskan bahwa mempelajari masalah implementasi kebijakan berarti berusaha untuk memahami apa yang dinyatakan menjadi sesuatu program diberlakukan atau dirumuskan yakni peristiwa-peristiwa dan kegiatan-kegiatan yang terjadi setelah proses pengesahan kebijakan negara, baik itu usaha untuk mengadministrasikannya maupun usaha-usaha untuk memberikan dampak tertentu pada masyarakat ataupun

peristiwa-peristiwa. Sedangkan Wibawa (1992: 5), menyatakan bahwa "implementasi kebijakan berarti pelaksanaan dari suatu kebijakan atau program". Pandangan tersebut di atas menunjukkan bahwa proses implementasi kebijakan tidak hanya menyangkut perilaku badan-badan administratif yang bertanggung jawab untuk melaksanakan program dan menimbulkan ketaatan pada diri target grup, melainkan menyangkut lingkaran kekuatan-kekuatan politik, ekonomi dan sosial yang langsung atau tidak dapat mempengaruhi perilaku dari semua pihak yang terlibat, dan pada akhirnya membawahi konsekuensi logis terhadap dampak baik yang diharapkan (*intended*) maupun dampak yang tidak diharapkan (*spillover/negative effects*).

Implementasi kebijakan, menerangkan bahwa setelah masalah publik ditentukan, maka itu merupakan jalan menuju agenda kebijakan, bermacam pilihan telah ditentukan untuk memecahkannya, dan pemerintah telah membuat beberapa pilihan dari alternatif tersebut, yang menempatkan keputusan menjadi pelaksanaan, ..implementasi kebijakan merupakan proses dari sebuah program atau kebijakan dilaksanakan ; yang ditandai dengan terjemahan dari rencana menuju pelaksanaan". (Michael Howlett dan Ramesh, 1995: 153). Dikatakan pula bahwa suatu program kebijakan akan hanya menjadi catatan-catatan elit saja jika program tersebut tidak diimplementasikan, yang berarti implementasi kebijakan merupakan tindak lanjut dari sebuah program atau kebijakan, oleh karena itu suatu program kebijakan yang telah diambil sebagai alternatif pemecahan masalah harus diimplementasikan, yakni dilaksanakan oleh badan-badan administrasi maupun agen-agen pemerintah di tingkat bawah. (Winarno, 2002: 29).

Sementara implementasi kebijakan dengan berbagai asumsi dapat dipahami sebagai:

1. Menyediakan sarana untuk melaksanakan sesuatu dan

berdampak terhadap sesuatu (kamus Webster)

2. Tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu-individu/pejabat-pejabat/kelompok-kelompok pemerintah atau swasta demi tercapainya tujuan yang digariskan dalam kebijakan (Pressman & Wildavsky).
3. Kejadian-kejadian dan kegiatan-kegiatan yang timbul sesudah disahkannya pedoman-pedoman kebijakan pemerintah, baik usaha administrasi atau untuk menimbulkan dampak pada masyarakat/ kejadian (Mazmanian dan Sabatier).

Proses Implementasi Kebijakan dapat di analisis dari 3 sudut pandang, yaitu:

1. Pemrakarsa kebijakan/pembuat kebijakan (*the center*), di mana dari sudut pandang ini, melihat usaha-usaha yang dilakukan oleh pejabat-pejabat atasan atau lembaga-lembaga di tingkat pusat untuk mendapatkan kepatuhan dari lembaga-lembaga atau pejabat-pejabat di bawahnya/daerah atau untuk mengubah perilaku masyarakat/kelompok sasaran.
2. Pejabat-pejabat di lapangan (*the periphery*) yaitu melihat tindakan para pejabat dan instansi-instansi di lapangan untuk menanggulangi gangguan-gangguan yang terjadi di wilayah kerjanya.
3. Kelompok sasaran (*target group*) yaitu memusatkan perhatian pada efektivitas dan efisiensi pelayanan atau Jawa yang diberikan pemerintah telah mengubah pola hidupnya.

Implementasi kebijakan merupakan aspek penting dari keseluruhan proses kebijakan. Oleh sebab itu tidak berlebihan jika dikatakan implementasi kebijakan merupakan aspek yang penting dari keseluruhan proses kebijakan. (Wahab 2002).

Bahkan Udoji (dalam Wahab, 2002: 59) mengatakan bahwa pelaksanaan kebijakan adalah sesuatu yang penting, bahkan jauh lebih penting daripada pembuatan kebijakan. Kebijakan-kebijakan akan sekecil berapi impian atau rencana bagus yang tersimpan rapi dalam arsip kalau tidak diimplementasikan.

B. Model Pendekatan Implementasi

Ada beberapa pandangan mengenai implementasi, masing-masing pandangan mewakili tiga dari empat perkembangan model yang dikemukakan Parsons dan menurut peneliti cocok dengan tema penelitian model tersebut diantaranya yaitu:

- a. Model Pendekatan *Top-Down*
- b. Model Pendekatan Bottom-Up
- c. Model Pendekatan Sintesis (*Hybrid theories*)

Sehingga dapat disimpulkan dalam kajian implementasi kebijakan mendapat perhatian yang luas, yang menurut Peter de Leon dan Linda de Leon (2011), pendekatan-pendekatan dalam implementasi kebijakan publik dapat dikelompokkan menjadi tiga generasi. Generasi pertama (1970-an) memahami implementasi kebijakan sebagai masalah-masalah yang terjadi antara kebijakan dan eksekusinya. Generasi kedua (1980), mengembangkan pendekatan implementasi kebijakan yang bersifat dan atas kebawah (*top-down perspective*), perspektif dan pendekatan yaitu berfokus pada tugas birokrasi untuk melaksanakan kebijakan yang telah diputuskan secara politik. Pada waktu yang sama muncul pendekatan bottom-up. Generasi ketiga (1990), dikembangkan oleh Malcom L. Gogging, merumuskan bahwa perilaku aktor pelaksana implementasi kebijakan lebih menentukan keberhasilan implementasi kebijakan. Pada masa ini lahir pendekatan kontijensi (situasional)

yang berpandangan bahwa implementasi kebijakan banyak didukung oleh adaptabilitas implementasi kebijakan tersebut.

Sabatier (1986), membuat klasifikasi dua model yang berpengaruh dalam tahap implementasi kebijakan, yaitu model 'top-down' yang meliputi model elit, model proses dan model inkremental, serta model 'bottom-up' yang ditandai dengan model kelompok dan model kelembagaan. Parsons, (2001), menjelaskan perkembangan studi implementasi yang dibagi atas empat hal yaitu: 1) Analisis Kegagalan, 2) Model Rasional (*top-down*) untuk mengidentifikasi variabel yang menjadikan implementasi berhasil, 3) Kritik *bottom-up* terhadap model *top-down*, dalam hal pentingnya aktor lain dan interaksi organisasional, dan 4) Teori *hybrid*, dimana implementasi dilihat sebagai evolusi, pembelajaran, kontinum kebijakan, analisis interorganisational, tipe kebijakan dan manajemen sektor publik.